



Funtzionario publikoen negoziatio kolektiborako eskubidea eta bere muga

(Civil servants' collective negotiation right and its limits)



BENGOETXEA ALKORTA, Aitor

Euskal Herriko Unibertsitatea
Manuel Lardizabal 2
20018 Donostia
aitor.bengoetxea@ehu.es

BIBLID [1137-1951 (2005), 14; 5-16]

Sarrera eguna: 2005.06.02
Onarpen eguna: 2005.09.05

Tradizionalki legez ezarri dira funtzionarioen lan-baldintzak, beraien borondatea kontuan hartu gabe. Espainiako Konstituzioak, funtzionarioen askatasun sindikala aitortzen duenean, aro berri bat irekitzen du. Artikulu honetan, funtzionarioen egungo negoziatio kolektiboko sistema aztertzen da.

Giltza hitzak:

Funtzionarioak. Askatasun sindikala. Negoziatio kolektiboa.

Tradicionalmente, las condiciones de trabajo de los funcionarios han sido establecidas por ley, sin atender a su voluntad. La Constitución Española, sin embargo, al reconocerles la libertad sindical, inaugura una nueva etapa. En este artículo se analiza el sistema de la negociación colectiva de los funcionarios.

Palabras clave:

Funcionarios. Libertad sindical. Negociación colectiva.

Traditionnellement, les conditions de travail des fonctionnaires ont été établies par la loi, sans prendre en compte leur volonté. La Constitution Espagnole, cependant, inaugure une nouvelle étape en leur reconnaissant la liberté syndicale. On analyse, dans cet article, le système de la négociation collective des fonctionnaires.

Mots clés: Fonctionnaires.

Liberté syndicale. Négociation collective.

1. Sarrera. 2. Funtzionario publikoen negoziazio kolektiborako eskubidearen aitorpena. 3. Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidearen egikaritzea. 4. Negoziazioaren porrotaren osteko gatazka kolektiboa. 5. Gobernuaren esku-hartzea. 6. Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidearen muga.

1. Sarrera

Tradizio luze bat gaindituz, funtzionario publikoek, gaur egun, negoziazio kolektiborako eskubidea dute. Espainiako Konstituzioak (aurrerantzean, EK) funtzionarioen askatasun sindikala aitortzen duenean, 28.1 artikuluan, enplegatu publiko hauen negoziazio kolektiboari atea irekitzen zaio.

Konstituziogileak atzean utzi du oso errotuta zegoen planteamendu teoriko bat, zeinaren arabera funtzionarioen eta Administrazioaren arteko zerbitzu harremana *status* izaeran oinarritzen den. Funtzionarioen lan-baldintzak ez dira akordiotik sortzen (*contractus*), botere publikoek lege eta erregelamendu bitartez ezartzen baitituzte, funtzionarioen borondatea juridikoki garrantzigea delarik. Funtzionarioaren aukera bakarra da planteatzen dizkieten baldintzak onartzea, bestela ez da funtzionario izango.

Konstituzioak, funtzionarioen sindikatuak onartzerakoan, lan-baldintzak Administrazioa eta funtzionarioen artean kontsentsuatuak izateko aukera irekitzen du (*contractus*), ordura arte legez ezarritako *status* objektiboaren sistema gaindituz.

Gertatzen dena da Zuzenbide publikoaren araberrako Administrazioaren interesen erabateko nagusitasuna alboratu egiten dela, funtzionarioek enplegatu gisa dituzten interes legitimoak aintzat hartuz. Planteamendu honen ondorioa da lan-baldintzak legez ezarriak izatetik (*status*), itun bitartez adostuak izatera igarotzea (*contractus*).

Lege mailan, Askatasun Sindikaleko Lege Organikoa (aurrerantzean, ASLO¹) izan da funtzionarioen sindikatuen negoziazio kolektiborako eskubidea aitortu duena, 2.2 d) artikuluan. ASLO ondoren, funtzionario publikoen negoziazio kolektiborako eskubidea garatu duen araua 9/1987 Legea da, ekainaren 12koa, Administrazio publikoen zerbitzurako pertsonalaren ordezkari organo, lan-baldintzen zehaztapen, eta parte hartzeari buruzkoa (aurrerantzean, APOL²).

APOLek negoziazio sistema berezia ezartzen du. Soldatapeko langileentzat Langileen Estatutuak ezartzen duenarekin konparatuz gero, elementu berdintsuak eta desberdinak aurki ditzakegu. Lan honetan aztertuko dudan puntu nagusia APOLeko 37.2 artikuluan dagoen aurreikuspena da:

“Gobernuari dagokio, Funtzio Publikoaren Erreformatarako Neurrien abuztuaren 2ko 30/1984 Legeko 3.2.b) artikulua dioenaren arabera, eta gainontzeko Administrazio Publikoaren gobernu-organoei dagokien eremuetan, funtzionario publikoen lan-baldintzak ezartzea bere negoziazioan akordiorik ez denean lortzen, edo ez denean ematen 35. artikulua aipaturiko onarpen espresu eta formala”

APOLeko 37.2 artikulua dioena harrigarria da. Lan Zuzenbidean tradizio luzea duen negoziazio kolektiboaren logikan, negoziatzeko eskubidearen oinarria langile eta enpresaburuek dituzten interes legitimoa eta, sarritan, kontrajarritan dago. Interes horiek adostasun fase batera eramanez ahal izateko, alderdiei autonomia kolektiboa aitortzen zaie.

Interes desberdinetatik abiatuz negoziazio bitartez lan-baldintzak adosteko, alderdi negoziatzaileei autonomia kolektiboa aitortzerakoan, autonomia hori bihurtzen da lan-baldintzen euskarri juridiko nagusi.

APOLeko 37.2 artikulua dioenaren arabera, negoziazio saioak porrot eginez gero, badirudi lan-baldintzak bi aldeetako batek inposatuko dizkiola besteari; Administrazioak funtzionarioei. Horixe da harrigarria.

Lan Zuzenbidean, negoziazio kolektiboak huts eginez gero, arazoari irtenbide desberdinak eman dakizkioke: grebaren bitartezko presioa, adiskidetzea, bitartekaritzea edo arbitrajea. Irtenbide hauek guztiak bi alderdien autonomia kolektiboan kokatzen dira³.

APOL, berez, ez da Lan-Zuzenbideko arau bat, Zuzenbide Administrazioa baizik, funtzionario eta Administrazio publikoen arteko harreman arautzen duelako. Jakina, Lan Zuzenbidearen printzipioak eta Zuzenbide Administrazioa desberdinak dira; Zuzenbideko atal desberdinetan gaude. Lehenaren ardatza langilea babestea da, enpresaburuarekin lotzen duen lan-harremanean alderdi ahulena delako. Zuzenbide Administrazioaren funtsa, ordea, interes publikoaren zerbitzura dagoen Administrazioaren funtzio-

1. 11/1985 Lege Organikoa, abuztuaren 2koa.

2. 7/1990 Legeak, uztailaren 19koa, APOLeko III. Titulua nabarmen aldatu zuen; hain zuzen ere, bete-betean negoziazio kolektiboari dagokion atala.

3. Langile eta enpresaburuen arteko negoziazio kolektiboa Langileen Estatutuko III. Tituluan arautzen da (1/1995 Errege Dekretu Legegilea, martxoaren 24koa).

namendu juridikoa bideratzea litzateke, interes publikoaren gorentasunak ematen dion tratamendu pribilegiatuaren inguruan.

Zuzenbide Administratiboko printzipioak aitortuz eta haiei ihes egin gabe ere, ukaezina da EKak 28.1 artikuluan funtzionarioen askatasun sindikala aitortu izana ez dela aitorten hutsala. Funtzionarioei, beren interes kolektiboak defendatzeko tresna gisa, sindikatuak sortzeko eta sindikatuetara afiliatzeko eskubidea aitortzen zaie. Sindikatu horien zeregin nagusia lan-baldintzak negoziatzea izango da, lege (ASLO) aitortu baitzaie negoziazio kolektiborako eskubidea.

Hortik aurrera, APLOk bere 37.2 artikuluan dioenak zur eta lur uzten du interpretatzailea. Bi alderdien arteko negoziazio saioak porrot eginez gero, Administrazioak erabakiko ditu lan-baldintzak, funtzionarioen autonomia kolektiboa ahaztuz. Sistema horrek merezi al du, benetan, *negociazio kolektibo* izena?

Azaleko irakurketan, 37.2 artikulua dioena ez da batere asebetegarri. Horregatik, saiatuko naiz artikulua horrek dioena era onargarri batean interpretatzen, Zuzenbide Administratiboa eta funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidea uztartuz.

2. Funtzionario publikoen negoziazio kolektiborako eskubidearen aitortpena

Konstituzioa ez da argia funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidearen inguruan. Doktrina zientifikoan denetarikoa interpretazioak aurki ditzakegu, debekutik aitorpeneraino doazenak. Hiru artikulua daude gaian inplikaturik: 103.3, 28.1, eta 37.1.

103.3 artikulua dio legeak erregulatuko duela funtzionario publikoen estatutua. Hori dela eta, badago EKak funtzionarioen negoziazio kolektiboa debekatzen duela defendatzen duenik, beren lan-baldintzak soilik lege erabaki daitezke-elakoan⁴.

Uste dut EK-ko 103.3 art.ak lege erreserba erlatiboa ezartzen duela, hots, legearengan gorde-

tzen da funtzionarioen lan-baldintzen oinarriak ezartzeko eskumena. Hortik aurrera, oinarri horiek garrantzuz, erregelamenduek eta itun kolektiboek badute lekua lan-baldintzak erabakitzeko. Gauza bera gertatzen da soldatapeko langileen kasuan; EK-ko 35.2 art.ak dio lege erregulatuko dela langileen estatutua, agindu honek erregelamendu eta hitzarmen kolektiboak, lege horrek dioena errespetatuz beti, lan-baldintzak zehazteko aukera ematen dielarik.

EK-ko 28.1 art.ak, funtzionarioen askatasun sindikala aitortzerakoan, bere egikaritzan *berezitasunak* aurreikusten ditu. Askatasun sindikala eta negoziazio kolektiboaren arteko harremanari dagokionez, Auzitegi Konstituzionalak desberdin ulertzen du langileen eta funtzionarioen kasua. Langileen kasuan, ezinbestekoa zaio negoziazio kolektiborako eskubidea askatasun sindikalarik⁵. Funtzionarioei dagokionez, ordea, kontrakoa esan du AK-k: askatasun sindikalerik ezin dela ondorioztatu, ezinbestez, negoziazio kolektiborako eskubidea⁶.

Bat nator AKren irizpidearekin, funtzionarioen askatasun sindikalaren funtsezko edukiaren arabera. Oinarritzko eskubideen funtsezko edukia ezagutzeko, hiru elementu aztertu behar dira: eskubide bakoitzaren berezko izaera, eskubideen helburua, eta nazioarteko araudia⁷.

Funtzionarioen askatasun sindikalaren berezko izaera dela eta, kontuan harturik tradizio luzerik gabeko eskubidea dela, bere bidea kostata egin duena⁸, uste dut defenda daitekeela ez duela ezinbestean negoziazio kolektiborako eskubidea barneratu behar, eta EK-ko 28.1 art.an *berezitasunak* aipatzen direnean, askatasun sindikal mugatuago batean pentsarazten du, langileen askatasun sindikal erroto eta aberatsarekin konparatuz gero.

Askatasun sindikalaren helburuari dagokionez, EKak 7. art.an esaten du sindikatuen zeregin langileen (funtzionarioen) interes ekonomiko eta sozialak babestu eta sustatzea dela. Funtzio hori betetzeko, zalantzarik gabe, negoziazio kolektiboa oso tresna eraginkorra da, baina ez ezinbestekoa.

Azkenik, nazioarteko arauak erreparatuz gero, gure kezkari erantzuteko arau baliagarriena Lanaren Nazioarteko Erakundearen (LNE) 151.

4. Aukera hori defendatuz, zalantzarik gabe, DEL SAZ, S. 1995; 101. or. eta hurr. Debekuaren alde agertuz, zalantzekin, ALONSO OLEA, M. 1990; 120. or.
5. Hainbat epaitan errepikaturiko doktrina; besteak beste, AKE (Auzitegi Konstituzionalaren Epaiak) 70/1982; 37/1983; 73/1984; 208/1993.
6. Batez ere, AKE 57/1982, harez geroztik aldatu ez den irizpidea ezarri. Doktrina zientifikoan, aldiz, hainbat autorek ezinbestekotzat jotzen du negoziazio kolektiborako eskubidea funtzionarioen askatasun sindikalaren ondorio gisa; besteak beste, APARICIO TOVAR, J. 1983; 311. or.; CASAS BAA-MONDE, M.E., 1988; 83. or.; MARTÍNEZ ABASCAL, V.A. 1987; 37. or.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C., 1994; 374. or.; RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., 1985; 76. or.
7. Lehen biak AKE 11/1981ean planteatzen dira, eta nazioarteko araudia interpretazio tresna gisa erabili beharra EK-ko 10.2 art.ak agintzen du.
8. Oro har, funtzionarioen askatasun sindikala ez da Zuzenbidera heldu II. Mundu Gerra amaitu osteko garaia arte. Oztopo ideologiko-juridiko sendoak gairatzen behar izan ditu eskubide honek, Administrazioaren eta funtzionarioen arteko harremanaren nagusi-menpeko izaeraren inguruan.

Hitzarmeneko 7. art.ak dirudi⁹. Artikulu honen arabera, Estatu sinatzaileek bermatu behar dutena da funtzionarioek beren lan-baldintzen zehaztapenean *parte hartzea*. Negoziazio kolektiboa, tes-tuinguru horretan, parte hartzeko mota bat da baina, noski, ez bakar¹⁰.

Beraz, negoziazio kolektiborako eskubidea askatasun sindikalaren funtsezko edukia ez denez, azken honen berezitasun gisa ulertu behar da bere baitan lehena barneratuta ez edukitzea¹¹.

Zeresana eman duen beste artikulu bat, EK-ko 37.1a izan da. Artikulu honek negoziazio kolektibo laboralerako eskubidea aitortzen die *enpresaburuei* eta *langileen* ordezkari.

Iruditzen zait 37.1 art.a nahiko argia dela: langile eta enpresaburuen arteko negoziazio kolektiborako eskubidea aitortzen du. Literalki *lan-negoiazio kolektibo*, *enpresaburu*, eta *langile* kontzeptuak erabiltzen dituela ikusterakoan, argia dirudi funtzionario kolektiboak bere esparrutik kanpo uzteko asmoa¹².

Aztertu ditugun Konstituzioko artikulu desberdinek (103.3, 28.1 eta 37.1) diotena ikusirik, konklusio gisa esan genezake Espainiako Konstituzioak ez duela funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidea aitortzen, ezta eragozten ere.

Eskubidea aitortzetik gertuen dagoen artikulua, 28.1a da. Ikusi dugun moduan, funtzionarioen askatasun sindikalak ez dakar berarekin, ezinbestean, negoziazio kolektiborako eskubidea. Hala ere, EK-ko 10.2 art.ak Lanaren Nazioarteko Erakundearen 151. art.ra garamatza, 28.1 art.a interpretatzeko tresna gisa, eta nazioarteko arau horrek bermatzen die funtzionario publikoei, gutxienez, beren lan-baldintzen zehaztapenean *parte hartzea*. Horixe da abiapuntu konstituzionala.

Auzitegi Konstituzionaletik dator askatasun sindikalaren barruan funtsezko edukia eta eduki gehigarria desberdintzeko esplikazio teorikoa (AKEE 9/1988; 184/1987; 127/1989). Lehena Konstituzioan jaiotako edukia da, eta bigarren

motakoa Konstituzioazpiko arauak sorrazten dutena. Bata zein bestea, askatasun sindikalaren oinarritzko eskubidearen osagai dira.

Lege mailan, Askatasun Sindikaleko Lege Organikoa (ASLO) izan da funtzionarioen sindikatuen negoziatziorako eskubidea, orain bai, zalan-tzarik gabe, aitortu duena [2.2.d) artikuluan]. Gorago esan den moduan, eskubide hori ez dago askatasun sindikalaren funtsezko edukiaren esparruan. Gertatzen dena da, ASLOk funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidea aitortzen duenean, berau askatasun sindikaleko eduki gehigarri gisa sorrazten duela.

3. Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidearen egikaritzea

APLO da funtzionarioen negoziazio kolektibo sistema arautzen duen legea. Balio juridikoa eduki dezaten, funtzionario eta Administrazioaren artean lorturiko akordio kolektiboek, ezinbestean, APLOk marrazturiko bidea jarraitu behar dute¹³.

Beraz, APLOra jo behar dugu funtzionarioen negoziazio kolektiboari buruzko elementu guz-tiak ezagutzeko: besteak beste, negoziazioaren egitura, subjektuak, edukia, prozedura, fruitua (Itun eta Akordioak), eta babes jurisdikzionala.

Konstituzioko 28.1 art.ak aurreikusitako berezitasun ugari daude APLOn, Langileen Estatutuko negoziazio sistemarekin alderatuz gero. Hori ez da batere harritzekoa.

Berezitasunak aztertuz, bilatuko dudana izango da ondoko galderari erantzutea: funtzionarioen negoziazio kolektiboko ereduak benetako negoziazio kolektiboko sistema bat erakusten al du? Kontuan hartuta tradizio juridiko-administrati-boaren oinarrian dagoen Administrazio publikoa-ren nagusitasuna beste pertsonetik, funtzionarioak barne, zein balorazio merezi du APLOk arauturiko funtzionarioen negoziazio

9. LNEren 151. Hitzarmena, 1978koa, Administrazio publikoan enplegu baldintzak zehazteko prozedurei buruzkoa. Espainiar Estatuak 1984. urtean berretsi zuen.

10. Funtzionarioen beste parte-hartze mota batzuk: aldeztu aurretik informatuak izatea, kontsultatuak izatea, etab.

11. EK-ko 28.1 art.an funtzionarioen negoziazio kolektiboa ez dagoela errepikatuz, Auzitegi Gorenak (AG), sarritan berretsi du AK-k markaturiko ildoak: besteak beste, Auzitegi Goreneko Epai hauetan (AGEE) 1994-7-14 (Aranzadi 6017); 1995-1-20 (Ar. 609); 1995-11-16 (Ar. 8791). Lerro berean, doktrina zientifikoa, ARENILLA SÁEZ, M., 1993; 87. or.; MANZANA LAGUARDIA, 1995; 324. or.; MAURI MAJOS, J., 1995; 142. or.; PARADA VÁZQUEZ, J.R., 2004; 544. or.

12. Dena den, 37.1 art.aren interpretazio hedatzailea eginez, EK-ko 7 eta 28.1 artikuluekin lotu nahirik, 37.1 art.an funtzionario publikoen negoziazio kolektiborako eskubidea aitortzen dela dioenik badago: MARTÍNEZ ABASCAL, V.A., 1989; 475. or.; ORTEGA ÁLVAREZ, L., 1983; 325 or.; SANTIAGO REDONDO, K.M., 1997; 759. or.

13. Desberdina da egoera soldatapeko langileen kasuan, negoziazio kolektiboa zuzenean EK-k aitortzen dielako, horrek bide ematen dielarik, Langileen Estatutuaren araberrako hitzarmenez gain, Estatutuz kanpoko hitzarmenak deritzanei. Funtzionarioen kasuan, APLOtik at itun kolektiboek ez dutela balio juridikorik esanez, AKE 85/2001; CRUZ VILLALÓN, J., 1989; 97. or.; GÓMEZ CABALLERO, P., 1994; 276. or.; MARÍN ALONSO, I., 1999; 279. or.; SALA FRANCO, T.; ROQUETA BUJ, R., 1995; 234. or.

kolektiboak? Berdinen arteko ituna bilatzen da ala nagusi-menpeko subjektuen artekoa?

Negoiazioaren egiturari dagokionez, sistema negoziazio mahaletan oinarritzen da (APLOko 31. art.). Mahaiak Administrazioaren eta funtzionarioen ordezkariak osatuko dituzte.

Administrazio publiko lurraldetar bakoitzean (Estatukoa, autonomia erkidegoetakoa, eta Toki Administrazioak) negoziatzeko mahai orokor bat egongo da, dagokion Administrazioko funtzionario guztien lan-baldintzak erabakiko dituen. Gainera, garrantzi kuantitatibo handiko sektoreetan negoziazio mahai sektorialak eratuko dira, bertako funtzionarioen lan-baldintzak eztabaidatzeko¹⁴.

APLOk ezartzen duen egiturak ez dauka oinarritzko izaera Estatu osorako; beraz, autonomia erkidegoen bestelako egitura ezar dezakete beren esparruan (APLOko azken xedapena).

Aipaturiko egitura APLOk agintzen du. Negoizatzailen autonomia kolektiboaren esparruan gelditzen den aukera bakarra da mahai sektorial berriak sorraraztea. Elementu hau ez da ulertu behar autonomia kolektiboaren aurkako eraso gisa; APLOren nahia negoziazio esparruak eta Administrazio publikoen barne egituraketa uztartzea dela dirudi.

Subjektu negoziatzailerak bakarra, funtzionarioen aldean, sindikatua da. APLOk alboratu egin ditu funtzionarioen bestelako ordezkariak: Gorputzak, elkarte ez-sindikalak, ordezkari bateratuak, etab. (30 eta 31 art.ak). Ez da ahaztu behar funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidea askatasun sindikalararen ondorio dela (EK-ko 28.1 art.); beraz, APLOk erabakitakoa legiti-moa eta Konstituzioarekin koherentea da.

Negoiazioaren edukia benetan aberatsa da (APLOko 32. art.a). Derrigorrean negoziatu beharrekoak dira soldata igoerak, enplegu eskaintza publikoaren prestakuntza, lanpostuen sailkapena, funtzionarioen heziketa eta barne promoziorako programak, jubilatuen aldeko neurriak, funtzionario izatera heltzeko eta promozio profesionaleko siste-

mak, eskubide sindikalak, laneko osasunaren inguruko neurriak, gizarte segurantzakoak, funtzionarioen eta beren sindikatuen harremana Administrazioarekin eta, oro har, funtzionarioen lan-baldintzengan eragiten duten gai guztiak.

APLOko 34. art.ak adierazten du Administrazioen erabakien artean zeintzuk diren negoziatu behar ez direnak: Administrazioaren antolakuntza boterearen esparruko erabakiak, hiritarren eskubideen egikaritzari buruzkoak, eta egintza administratibo eta erregelamenduak sortzeko prozedurari buruzkoak¹⁵. Administrazio publikoen antolakuntza boterearen esparruko erabakiek funtzionarioen lan baldintzengan eragiten badute, Administrazioak funtzionarioak kontsultatu behar ditu.

APLOk gai horiek negoziatu beharrekoaren esparrutik kanpo utzi izatea arrazoizkoa da. Funtzionarioen lan baldintzen gainetik dauden elementu juridikoak dira 34. art.ak aipatzen dituenak, eta ulergarria da autonomia kolektiboko esparrutik kanpo kokatuak izatea.

Negoiazio prozeduran hutsune nabarmenak daude APLOn. Lehenik eta behin, ez da esaten zeintzuk diren ordezkariak bete beharreko betekizunak, ordezkaritza mailaren ikuspegitik, negoziazio mahaia balioduna dela kontsideratu ahal izateko. Administrazioaren alderdian horrek ez du arazo larrikeria eragiten, betekizun bakarra Administrazioaren ordezkaria negoziatzeko eskumena duen organoko titularra izatean datzalako, edo harengandik eskuordetua.

Arazoa konplikatzen da funtzionarioen alderdian. Jakina da negoziatzeko legimitatu bakarrik sindikatuak direla, ordezkari-tasun nagusikoak, eta dagokien eremuan nahiko ordezkari-tasuna dutenak¹⁶. Autore batzuek diote garrantzigea dela, legimitaturiko sindikatuen artean, zenbat esertzen diren negoziazio mahaian¹⁷. Beste batzuek uste dute, mahaia- ren eraketa balioduna izateko, parte hartzen duten sindikatuak dagokion negoziazio unitateko funtzionarioen gehiengoa ordezkatu behar dutela¹⁸.

14. APLOko 31.1 art.ak agintzen du Administrazio zentralerako hainbat sektoreetan mahai sektorialak osatu behar direla, besteak beste, irakaskuntza publikoa, osasun zerbitzu publikoa, justizi-administrazioa, eta Gizarte Segurantzako erakundeak.

15. Kasu hauetan Administrazioak ez dauka negoziatu beharrik baina, nahi badu, negoziatzea edo kontsulta dezake. Zentzu berean, DELGADO PIQUERAS, F., 1995; 122. or.; GARCÍA FERNÁNDEZ, M., 1988; 2469. or.; GÓMEZ CABALLERO, 1994; 306. or. Kontrako zentzuan, APLOko 34. art.ak negoziatzea debekatzen duela ulertuz, MANZANA LAGUARDA, F., 1996; 273. or.; OJEDA AVILÉS, A., 1998; 395-396 orr.; RUANO RODRÍGUEZ, L., 1998; 113. or.

16. ASLOko 6 eta 7. artikuluek diotena jarraituz, ordezkari-tasun nagusiko sindikatuak Estatu nahiz autonomia erkidego mailakoak izan daitezke. Lehenak Estatuko enpresa guztietako ordezkari bateratuen (enpresa komiteetako kideak eta pertsonalaren delegatuak) %10a gutxienez afiliaturik dituztenak dira, une honetan, CCOO eta UGT. Bigarrenak, dagokion autonomia erkidegoen enpresetan ordezkari bateratuen %15a gutxienez dutenak, Euskal Autonomia Erkidegoan, ELA eta LAB. Azkenik, nahiko ordezkari-tasuneko sindikatu kontsideratzen dira eremu lurraldetar eta funtzional (sektore) jakin batean ordezkari bateratuen %10a gutxienez afiliaturik dituztenak.

17. DESDENTADO BONETE, A.; DESDENTADO DAROCA, E., 2000; 87. or.; GÓMEZ CABALLERO, P., 1994, 299. or.; OJEDA AVILÉS, A., 1988; 214. or.; SALA FRANCO, T.; ROQUETA BUJ, R., 1995; 254. or.

18. ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., 1987; 1025. or.; MARTÍNEZ GAYOSO, M.N., 2002; 76. or.

Uste dut bi jarrera horiek planteamendu desberdinetan kokatzen direla. Negoziazio mahaian dauden sindikatuak ordezkariotasunari jaramon ez egitea, negoziatzeko eskubidearen ikuspegi formal bati dagokiola iruditzen zait.

Nahikoa da sindikatuak deitzearekin, eta gero gutxiago edo gehiago azaltzeak ez dauka garrantzi juridikorik. Irizpide honen oinarrian, negoziazio mahaian Administrazioaren alderdiari nagusitasuna aitortzen zaio, bi alderdietako borondateetatik administratiboa baita ezinbestekoa.

Bigarren jarreraren aldekoa naiz; benetako negoziazio kolektibo sistemaren aldekoa. Ez da nahikoa legitimatutako sindikatuak negoziatzera deitzearekin; negoziatzera esertzen direnek dagoen esparruko funtzionarioen gehiengoa ordezkatu behar dute. Ordezkaritza erreal hori ezinbestekoa da negoziazio kolektiboan sindikatuak funtzionarioen izenean legitimoki negoziatu ahal izateko. Negoziazio mahaian, sindikatu bakoitzak bere ordezkariotasunaren arabera kide kopurua eduki beharko du.

Negoziazio prozesua amaitzen denean, akordioak lortzeko unean, adostasuna adierazten duten sindikatuak, negoziazio esparruko funtzionarioen lan-baldintzak Administrazioarekin erabakitzeke, enplegatu horien gehiengoaren ordezkariotasuna eduki beharko dute¹⁹.

Negoziazioa bi alderdien arteko adostasunarekin amaitzen denean, bi tresna juridiko sor daitezke: Itunak eta Akordioak. Lehen motakoak izango dira negoziaturiko materia organo administratibo baten eskumen esparrukoa baldin bada, eta organo horretako titularrak negoziatu eta sinatuko du. Akordio baten aurrean gaude negoziaturikoa dagoen Administrazio publikoko gobernu-organoren eskumen esparrukoa denean; organo horrek ez du negoziatzen, bere ordezkariak baizik, eta Akordioa balioduna izateko ezinbestekoa da gobernu-organoren onespenez espresu eta formala (APLOko 35. art.)²⁰.

Oso eztabaidatua da Itun eta Akordioen izaera juridikoa, APLOk ez baitu elementu hori

argitzen. Uste dut komeni dela bi fase bereiztea: Itun edo Akordioen sorrera negoziazio mahaian, alde batetik, eta sortu ondoren lortzen duten izaera eta eragin juridikoa, bestetik.

Sorrerari dagokionez, negoziazio mahaiko bi alderdien adostasun edo kontratu bitartez jaiotzen dira Itun eta Akordioak. Zein kontratu mota den zehazteko, Administrazio publikoen Legea da ezinbesteko erreferentzia²¹. Aipaturiko Legeak bi kontratu mota desberdintzen ditu: kontratu administratiboak, eta Administrazioaren kontratu pribatuak. Lehen motakoetan, Administrazioak subjektu publiko gisa jokatzeko du (obra edo zerbitzu publikoen kontratazioa, adibidez). Bigarren kasuan, Administrazioa trafiko juridiko pribatuan ari da.

Negoziazio kolektiboaren ondorioz lorturikoa Administrazioaren eta funtzionarioen arteko kontratu pribatu *sui generis* bat dela uste dut, kasu honetan Administrazioak ez baitu jokatzeko subjektu pribilegiatu gisa, bere enplegatuarekin lan-baldintzak negoziatzen dituen enpresaburu moduan baizik.

APLOk aurreikusitako moduan sortu ondoren, Itun eta Akordioek arau izaera daukate, beren esparruko funtzionario guztien lan-baldintzak ezarritik, negoziazio kolektiborako eskubidea eta autonomia kolektiboan oinarriturik. Beraz, Itun eta Akordioak kontratu araugileak dira²². Hainbatetan ustea desberdina da, Itun eta Akordioen arau izaeraren jatorria Administrazioaren botere erregulamendugilean kokatuz²³.

Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidea, gorago esandako moduan, ez da berez eskubide konstituzionala, legeaz (ASLO) sorturikoa baizik. Hala ere, Konstituzioko 28.1 art.ko eremuan barneratzen den eskubidea da, askatasun sindikalaren esparruko eduki gehigarrian²⁴.

Horregatik, negoziazio kolektiborako eskubideak, zeharka, oinarritzko eskubideen maila goreneko babes jurisdikzionala dauka: prozedura lehentasunezkoa eta azkarra²⁵, eta babes helegitea Auzitegi Konstituzionalaren aurrean.

19. Doktrina zatiturik dago, beste behin. Ados agertzen diren sindikatuak ordezkariotasun erreala kontuan ez hartzearen alde, ARENILLA SÁEZ, M., 1993; 183. or.; CASAS BAAMONDE, M.E.; BAYLOS GRAU, A.; ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., 1990; 220. or.; FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S., 1996; 120. or.; GÓMEZ CABALLERO, P., 1994; 307. or. Kontrako iritzia erakutsiz, CARRERA ORTIZ, C., 1989; 275. or.; ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., 1987; 1025. or.; MARTÍNEZ GAYOSO, M.N., 2002; 80-81 orr.; SALA FRANCO, T.; ROQUETA BUJ, R., 1995; 268. or.
20. Gobernu-organoren izango da Estatuko Gobernua edo dagoen autonomia erkidegokoa. Toki Administrazioan, SÁNCHEZ MORÓN, M., 2001; 252. or. an zehazten den moduan, Plenoa, alkatea, gobernu-batzordea edo zinegotzia izan daitezke.
21. 2/2000 Errege Dekretu Legegilea, ekainaren 16koa, Administrazio Publikoen Kontratuak buruzkoa.
22. Itun eta Akordioak autonomia kolektibotik sortutako kontratu araugileak direla kontsideratzearen lerroan, AGE 1993-11-12 (Ar. 8690); ALFONSO MELLADO, C.L., 2001; 17. or.; CARRERA ORTIZ, C., 1989; 275. or.; DEL REY GUANTER, S., 1988; 234-236 orr.; ORTEGA ÁLVAREZ, L., 1983; 323 orr.; RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M., 1997; 10. or.
23. CANTERO MARTÍNEZ, J., 2001; 329-330 orr.; CASAS BAAMONDE, M.E., 1988; 96. or.; GÓMEZ CABALLERO, P., 1994; 320. or.; SALA FRANCO, T., 2001; 36. or.
24. AKEE 80/2000; 224/2000.
25. 29/1998 Legea, uztailaren 13koa, Jurisdikzio kontentzioso-administratiboa erregulatzen dueneko 114-122 artikuluetan arautzen da prozedura berezi hori.

Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidearen egikaritzaren gorabeherak aztertu ondoren, konklusio gisa esan daiteke benetako negoziazio kolektibo sistema bat dela.

EK-ko 28.1 art.ak aurreikusitako berezitasunak agertzen dira APLOn zehar. Besteak beste, gorago ikusitako moduan, APLOko betekizunetatik kanpo ezin hitzartzea, edo funtzionarioen izenean negoziatzeko legitimatu bakarrak sindikatuak izatea. Dena den, aurkitutako berezitasunek ez dute ezabatzen benetako negoziazio kolektibo bat izatea APLOkoa, funtzionarioen eta Administrazioaren interes legitimoak uztartu behar direlarik, biak parekotasun egoera batean daudela kontsideratuz.

Arlo kolektiboan gainditzen da Administrazioek funtzionarioekiko duten nagusitasunaren ideia, bi alderdien autonomia kolektiboaren esku gelditzen baita lan-baldintzak zehazteko boterea²⁶.

4. Negoziazioaren porrotaren osteko gatazka kolektiboa

Aurreko atalean APLOk, Langileen Estatutukoa bezalakoa ez izan arren, benetako negoziazio kolektibo sistema bat ezartzen duela baloratu ondoren, lan honetako beste elementuari ekingo diot: negoziatzeko eskubidearen muga.

APLOko 37.2 art.ak dio negoziazio kolektiboak porrot eginez gero, lan-baldintzak Administrazioak erabakiko dituela. Zaila dirudi hori berdinen arteko negoziazio sistema batean ulertu eta onartzea. Horretan saiatuko naiz.

37.2 art.an agertzen den egitatea negoziazio saioaren porrota da. Egoera hori oso landua dago Lan Zuzenbidean, eta izen propio bat dagokio: interesen gatazka kolektiboa. Zalantzarik gabe, funtzionarioen eta Administrazioaren arteko negoziazio saioaren porrota interesen gatazka kolektibo bat da.

Gatazka, uztartu gabeko interes kontra-errietan datza, lan-gatazka kolektibo tipiko baten antzera, subjektuak funtzionarioen ordezkari kolektiboak eta dagokion Administrazioa direlarik. Eztabaidatzen diren lan-baldintza kolektiboaren inguruan ez dago adostasunik, eta horrek auzia negoziatzeetik gatazka fase batera eramaten du.

Gatazka hori egoera erabat normaltzat jo behar da; ez da fenomeno patologiko bat.

Funtzionarioei askatasun sindikala aitortzen zaie-nean (EK-ko 28.1 art.), eta horren ondorioz negoziazio kolektiborako eskubidea, legegileak aurreikusi behar du negoziazio saioak arrakasta edukitzea, akordioa lortuz, porrot egitea bezain normala dela, desiragarria lehen aukera izan arren.

Normala ez dena da porrota egonez gero irtenbidea bi alderdietako baten eskuetan uztea. Negoziazioa eta gatazka, arazo beraren inguruko bi fase desberdin dira. Legegileak lan-baldintzen zehaztapena sindikatuen eta Administrazioaren autonomia kolektiboaren eskuetan uzten badu, printzipio horrek bi faseetarako balio behar du; baita gatazka faserako ere²⁷.

Lan Zuzenbidea eta APLOren testuingurua den Zuzenbide Administrazioa, jakina denez, Zuzenbideko atal desberdinak izan arren, APLOko 37.2 art.ak planteatzen duen panorama, materialki, lan-gatazka kolektibo bat da²⁸. Horregatik, lan-arloan tradizio luzea duten irtenbideen aplikagarritasuna aztertzea komenigarria dirudi, funtzionarioen interes gatazka kolektiboetan zein irtenbide egon daitezkeen ikusteko²⁹.

Alde batetik, funtzionarioek greba egin dezakete, Administrazioari presio eginez, amore eman dezan eta gatazka kolektiboa beren interesen alde konpon dadin. Bestalde, gatazkako alderdien arteko negoziazioa eman daiteke, hau izanik tresna ximple eta zuzenena bi aldeen arteko arazoa konpontzeko.

Beste irtenbidea, hirugarren subjektuen esku hartzearen ingurukoa izan daiteke: adiskidetzeta edo bitartekaritza. Lehen kasuan adiskidetzaila saiatzen da bi alderdien jarrerak hurbiltzen, beraiek akordioa lor dezaten. Bitartekaritza espresuki aurreikusia dago APLOn (38. art.). Sistema honetan, bitartekariak, bi alderdien argudioak entzun ondoren, hitzarmen proposamenak egiten dizkie, sindikatuak eta Administrazioak onartu beharrekoak.

Azken irtenbidea, APLOko 37.2 art.ak planteatzen duena da: erregelamendu administrazio bitartez auzian dauden lan-baldintzak erabaki eta gatazka amaitzea. Printzipioz, sistema honek negoziazio kolektiborako eskubidea urratzen duela dirudi, funtzionarioak joko kanpo uzten dituelako, inposaturiko lan-baldintzak onartu behar izanik³⁰. Erronka da aukera hau autonomia kolektiboarekin bateratzea.

26. Ikus DEL REY GUANTER, S., 1989; 34. or.

27. Bi faseen arteko harreman estua azpimarratuz, OJEDA AVILÉS, A., 1998; 394. or.

28. Ideia horren alde, ORTEGA ÁLVAREZ, L., 1980; 424. or.; RUANO RODRÍGUEZ, L., 1998; 104. or.

29. Metodo horren alde, esplizituki, DEL REY GUANTER, S., 1991; 25. or.

30. 37.2 art.ak autonomia kolektiboari eraso egiten diola salatuz, DEL REY GUANTER, S., 1988; 244. or.; GONZÁLEZ ORTEGA, S., 1989; 451. or.; OJEDA AVILÉS, A., 1998; 399. or.; RODRÍGUEZ PIÑERO Y BRAVO FERRER, M., 1987; 58. or.

APLOko 37.2 art.ak bete-betean egiten du topo gorago aipaturiko Lanaren Nazioarteko Erakundearen 151. Hitzarmeneko 8. art.arekin. Artikulu horrek dio lan-baldintzak adosteko prozesuan gatazkak sortzen direnean (37. 2 art.ko kasu berbera), konponbidea bi alderdien negoziatziotik etorri behar dela, edo bestela prozedura independente eta inpartzialen bidez, bitartekaritza, adiskidetzea, edo arbitraiaren modukoak.

Nazioarteko arau horren espiritua argia da: gatazka sortzen denean, irtenbidea bi alderdien artean bilatu behar dute. Aldiz, 37.2 art.ak dioena da dagokion gobernu-organoak erabakiko dituela lan-baldintzak. Kontuan harturik nazioarteko hitzarmenak, arauen hurrenkera hierarkikoan, Estatuko legeen gainetik daudela, badirudi APLOko 37.2 art.a baliogabea dela, arauen lerrunean gorago dagoen agindu bat kontraesateagatik³¹.

Kontraesan hori gainditu nahian, APLOko 37.2 art.ak dioena poliki aztertuko dut.

5. Gobernuaren esku-hartzea

37.2 art.ak, berez, lan-baldintzak erabakitzeko ahalmena dagokion Administrazioako gobernu-organoaren eskuetan uzten du. Gobernu-organo hori Estatuko Gobernua, Autonomia-Erkidegokoa, edo Toki Administrazioakoa izango da. Administrazio publiko lurraldetar horiek nortasun juridikoa dute, hurrenez hurreneko Gobernuak, aldiz, ez.

37.2 art.aren exegesi egokirako, komenigarria dirudi Gobernuaren izaera eta funtzioak aztertzea. Hiru esparru lurraldetarren artean, Estatua, Autonomia Erkidegoa eta Lokala, dudarik gabe doktrinak sakonki aztertutikoa Estatuko Gobernua da. Hari hori jarraitu diot, Estatuko Gobernuaren izaera ezagutzea Gobernu autonomiko eta lokalena ezagutzea delakoan.

Espainiako Gobernuari buruzko eraentza juridiko nagusia Konstituzioko 97. art.an dago. Bertan ikus daiteke Konstituzioko organo horren izaera konplexu bikoitza: zuzendari politikoa eta organo exekutiboa³².

Zuzendaritza politikoa Gobernuaren zeregin nagusia da, Estatuko norabidea erabakiz, betiere Konstituzioaren aginduak errespetatuz. Beraz,

Gobernuari dagokio Estatuaren izenean erabaki politiko nagusiak hartzea, arlo publiko guztietan.

Funtzio exekutiboaren abiapuntua da botere legegileak Gobernuarekiko duen nagusitasuna aitortzea³³. Horren arabera, legegileak agintzen duena bete egin behar du Gobernuak. Funtzio hau betetzen duenean, botere exekutiboa da Gobernua.

APLOko 37.2 art.ak Gobernuari deitzen diotenean negoziazio kolektiboak porrot egin ostean lan-baldintzak erregelamendu bitartez erabakitzeko, zein da Gobernuaren jardura horren izaera?

Ulertuko bagenu 37.2 art.ak Gobernua organo exekutibo gisa tratatzen duela, agindu ximple eta argi baten aurrean geundeko: negoziatzioren ondorioz akordiorik lortu ezean, dagokion Administrazioako Gobernuak lan-baldintzak erregelamenduz inposatuko ditu. Beti. Gobernuak ez dauka beste aukerarik; botere legegileak (APLO) agindutakoa exekutatu behar du.

Beste aukera bat da kontsideratzea APLOko 37.2 art.a ez dela zuzentzen Gobernuarengana agindu bat emanez, erabaki politiko bat hartzeko aukera eskainiz baizik.

Aurreko atalean ikusi dugun moduan, 37.2 art.ak aurreikusten duen egoera interesen gatazka kolektibo bat da. Egoera horren aurrean, Gobernuak erabaki politiko bat hartu beharko luke, hainbat aukeren artean hautatuz: funtzionarioen presioari men egin eta beren aldarrikapenak onartu; negoziatzen jarraitu; adiskidetzailerik edo bitartekari gisa arituko den hirugarren baten laguntza erabili; edo, azkenik, 37.2 art.ak planteatzen duena: lan-baldintzak erregelamendu bitartez inposatzea.

APLOko 37.2 art.a Lanaren Nazioarteko Erakundearen 151. Hitzarmenarekin uztartu nahian, bigarren aukeraren aldekoa naiz.

Uste dut 37.2 art.ak dagokion Administrazioako Gobernuaren eskuetan erabaki zeharo politiko bat hartzeko aukera uzten duela. Honela ulertuta, Gobernuak hautatu behar du, dituen aukeren artean, zer egin. Kontuan harturik lan-baldintzak erregelamendu bitartez erabakitzea negoziazio kolektiborako eskubideari erasotzen dion kasu bakarra dela, azken aukera gisa erabili

31. APLOko 37.2 art.aren eta 151. Hitzarmenaren arteko kontraesana azpimarratuz, BLASCO ESTEVE, A., 1988, 2172-2173 orr.; OJEDA AVILÉS, A., 1998; 339. or.; PALOMAR OLMEDA, A., 1991; 301. or.; ROQUETA BUJ, R., 1996, 360-361 orr.

32. Bikotasun hori agerian utziz, GALLEGO ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A., 1998; 55. or.; LÓPEZ GUERRA, 2002; 171. or.; PÉREZ ROYO, J., 2002; 867. or.

33. MONTESQUIEUren eskema politikoa jarraituz, Estatuko hiru botereak legegilea (subiranotasunaren ordezkaria), exekutiboa (aurrekoaren menpekoea), eta judiziala (independentea) izanik.

beharko litzateke. Berez, erregelamendu bat ematea beti da erabaki politiko bat³⁴.

Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidearen mesedetan, azken finean beren askatasun sindikala jokoan egonik, uste dut Gobernuak, printzipioz, autonomia kolektiboaren esparruko irtenbidea hautatu beharko lukeela.

Funtzionarioen lan-baldintzak erregelamendu administratibo bitartez erabakitzea, negoziazio kolektiborako eskubidea ezerezean uztea da. APLOko 37.2 art.ko aukera hori erabiltzea noiz da zilegi? Galdera beste modu batean egin da, zein da 37.2ko aukeraren oinarri juridikoa: negoziazio kolektiborako eskubidearen muga? Galdera horri erantzuten saiatuko naiz ondoko atalean.

6. Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidearen muga

APLOko 37.2 art.an agertzen den egitatea, interesen gatazka kolektibo bat da. Gatazka arrunta baldin bada, LNEren 151. Hitzarmena aplikatuz, irtenbidea autonomia kolektiboaren esparrukoa izan beharko da, eta 37.2ko konponbideak ez du lekurik, negoziazio kolektiborako eskubidea ezabatzen duelako.

37.2ak adierazten duen irtenbidea, Gobernuak lan-baldintzak erregelamendu bitartez erabakitzea, onartu ahal izateko, gatazka kolektibo oso kualifikatua izan beharko litzateke. Gobernuaren esku hartzea justifika dezakeen arrazoi juridikoa bilatu behar da, gatazka kolektibo arruntaz haratago: negoziazio kolektiborako eskubidearen muga.

Muga gisa jokatzeko duen arrazoi hori, LNEren 151. Hitzarmenak baino pisu juridiko handiagoa eduki beharko du. Arauen arteko lerrun hurrenkerari erreparatuz gero, nazioarteko arau bat gainditzeko moduko elementuak Konstituzioan bakarrik egon daitezke. Bilatzen ari naizen negoziatzeko eskubidearen muga zilegia, egotekotan, Konstituzioan egon behar da.

Funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidea mugatzea, beren askatasun sindikala mugatzea da. Hortik etor daiteke pista. Oinarritzko eskubide baten mugaz ari gara. Maila goreneko eskubide hauen muga oinarria, ezinbestean, maila bereko beste oinarritzko eskubideetan egon behar da³⁵.

EK-ko 28.1 art.ak ez du muga espliziturik aipatzen. Dena den, oinarritzko eskubideen muga esplizitu edo inplizituak egon daitezke³⁶. Ba al dago funtzionarioen askatasun sindikaleko oinarritzko eskubidearen muga inpliziturik?

Aukera bat, APLOko 37.2 art.ko aurreikuspena justifikatzeko, Administrazioak funtzionarioekiko duen nagusitasunean datza. Ideia horrek erro sakonak ditu, funtzionarioak Estatuaren ordezkariak izanik, eta beraien funtzio gorena dela eta, Estatuak berak ipinitako betekizunak, besterik gabe, onartu behar dituztela defendatu izan da luzaroan³⁷.

Baina Konstituzioak askatasun sindikala aitortzen dienenean funtzionarioei, eta ondoren negoziazio kolektiborako eskubidea EK-ko 28.1 art.a garatzen duen ASLOk, egoera zeharo aldatzen da. Lan honetan defendatu dudanez, APLOk arautzen duena benetako negoziazio kolektibo sistema bat da, berezitasunak (desberdintasunak) eduki arren langileen negoziazio kolektiboarekin alderatuz gero.

Beraz, negoziazio kolektiboan, Administrazioak ez du parte hartzen interes publikoen ordezkaria den subjektu publiko gisa, funtzionarioen enplegatzaile gisa baizik. Testuinguru horretan, funtzionarioek eta Administrazioak interes legítimo kontrajarriak dituzte sarritan, lan baldintzen inguruan, eta negoziazio bitartez bi alderdiak asetuko dituen Itun eta Akordioak lortzen saiatu behar dira.

Horregatik, emandako urratsen ondoren (EK, ASLO, APLO), Administrazioaren nagusitasunak maila indibidualean dirau funtzionarioak izendatzeko prozeduran, baina negoziazio kolektiboan bi alderdiak maila berean daude, eta argudio horrek ez du balio APLOko 37.2 art.aren irtenbide autoritarioa justifikatzeko.

34. Horixe dio ondoko epaiak, AGE 1993-2-26 (Ar. 1431). Doktrina zientifikoan, ildo berean, EMBID IRUJO, A., 1993; 258. or.; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., 2002; 190. or.; GARCÍA FERNÁNDEZ, J., 1995; 191; GARRIDO CUENCA, N., 1998; 608. or.; SANTAMARÍA PAS-TOR, J.A., 2000; 497. or.

35. Oinarritzko eskubideen mugak beste oinarritzko eskubideen inguruan eraikitzen dira, zentzu horretan, AKE 11/1981; AGUIAR DE LUQUE, L., 1993; 21. or.; FERNÁNDEZ SEGADO, F., 1993; 239. or.; PECES-BARBA MARTÍNEZ, G., 1999; 594. or.

36. Muga esplizitu eta inplizituen inguruan, AKE 11/1981; AGUIAR DE LUQUE, L., 1993; 13. or.; FERNÁNDEZ SEGADO, F., 1993; 239. or.; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.; DE OTTO, I., 1988; 110-111 orr.

37. Administrazioaren nagusitasuna ikusiz APLOko 37.2 art.aren oinarrian, AGE 1993-10-22 (Ar. 7544); BLASCO ESTEVE, A., 1988, 2172. or.; GONZÁLEZ ORTEGA, S., 1989; 455. or.; LÓPEZ GANDÍA, J., 1988; 23. or.; PARADA VÁZQUEZ, J.R., 2004; 542. or.; RODRÍGUEZ RAMOS, M^a J., 1997; 406. or.; SALA FRANCO, T.; ROQUETA BUJ, R., 1995; 277. or.

Konstituzioak askatasun sindikalaren inguruan muga bat adierazten du: komunitatearentzat funtsezkoak diren zerbitzuak. Esplizituki ez zaio lotzen muga hori askatasun sindikalari (28.1 art), greba (28.2 art.) eta gatazkako neurriei (37.2 art.) baizik.

Komunitatearen funtsezko zerbitzuak kontzeptu oso zabala dira. Konstituzioak, Estatu Sozialaren testuinguruan, kontsideratzen du erabateko lehentasuna dutela zerbitzu horiek, hiritarrentzat funtsezkoak direlako³⁸. Normalean, zerbitzu horiek arriskuan jartzen dituzten egoerak zerbitzu horien ekoizpen prozesuan gertatzen diren greba eta gatazka kolektiboak izango dira.

Uste dut funtsezko zerbitzu horietan dagoela APLOko 37.2 art.aren esplikazioa. Zerbitzu horiek kolokan daudenean gatazka kolektiboaren ondorioz, zilegi da Gobernuak gatazka ixtea lan-baldintzak erregelamendu bitartez erabakiz. Kasu honetan, zilegi da funtzionarioen negoziazio kolektiborako eskubidea sakrifikatzea. Eskubide honen muga komunitatearen funtsezko zerbitzuak dira.

Koherentea da APLOko 37.2ko aukera Gobernuaren eskuetan uztea, erabaki politiko gisa. Gobernuak lan-baldintzak zehaztea, funtzionarioen iritzia alde batera utziz, komunitatearen funtsezko zerbitzuen onerako bakarrik har dezakeen erabakia da. Maila goreneko eskubideak asetzen dituzten zerbitzu horiek ez daudenean kolokan, desproporzionatua litzateke Gobernuak lan-baldintzak erabakitzea, eta, LNEren 151. Hitzarmena aplikatuz, gatazka kolektiboa bi alderdien artean konpondu beharko da (zuzeneko negoziazioa, bitartekaritza, etab.).

Konstituzioak, 28.2 eta 37.2 art.etan, esaten du komunitatearen funtsezko zerbitzuak bermatzeko behar diren neurriak hartu beharko direla. Uste dut APLOko 37.2 art.ko aukera, horietako neurri bat dela. Gobernuak gatazkari amaiera ematen dio lan-baldintzak erabakiz, funtsezko zerbitzuak bermatzearen.

Bibliografia

- AGUIAR DE LUQUE, L. "Los límites de los derechos fundamentales". In: *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 14. zenb., 1993.
- ALFONSO MELLADO, C.L. "La negociación colectiva de los funcionarios públicos". In: *Revista de Derecho Social*, 13. zenb., 2001.
- ALONSO OLEA, M. *Las fuentes del Derecho, en especial del Derecho del Trabajo según la Constitución*, 2. arg., Madril: Civitas, 1990.
- APARICIO TOVAR, J. "La contratación colectiva de los funcionarios públicos". In: Zenbait egile. *Jurisprudencia Constitucional y relaciones laborales*. Madril: Centro de Estudios Constitucionales, 1983.
- ARENILLA SÁEZ, M. "La negociación colectiva de los funcionarios públicos". In: *La Ley*, Madril, 1993.
- BLASCO ESTEVE, A. "La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Administración Local". In: Muñoz Machado (zuz.). *Tratado de Derecho Municipal*, II. liburukia, Madril: Civitas, 1988.
- CANTERO MARTÍNEZ, J. *El empleo público: entre estatuto funcional y contrato laboral*, Madril: Civitas, 2001.
- CARRERA ORTIZ, C. "Naturaleza y eficacia jurídica de la negociación colectiva en la Función pública en España". In: *Revista Española de Derecho del Trabajo*, Madril: Civitas, 38. zenb., 1989.
- CASAS BAAMONDE, M.E. "Los derechos sindicales de los funcionarios públicos en las administraciones públicas vascas". In: Zenbait egile. *Administración pública y sindicalismo*. Vitoria/Gasteiz: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 1988.
- CASAS BAAMONDE, M.E.; BAYLOS GRAU, A.; ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. "El Estatuto de los Trabajadores. Diez años después: pervivencias, insuficiencias, desviaciones y reformas". In: *Relaciones Laborales*, 6-7 zenb., 1990.
- CRUZ VILLALÓN, J. "Juntas y delegados de personal; conceptos, ámbitos de actuación y competencias". In: Zenbait egile. *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 1989.
- DEL REY GUANTER, S. *Comentarios a la ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas*. Madril: Ministerio de Administraciones Públicas, 1988.
- DEL REY GUANTER, S. "Evolución general y problemática fundamental de las relaciones colectivas en la función pública". In: Zenbait egile. *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 1989.

38. Estatu Sozialaren berme gisa, komunitatearen funtsezko zerbitzuak Konstituzio osoan presente daudela adieraziz, MARTÍN VALVERDE, A., 1986; 43. or.

- DEL REY GUANTER, S. *Los medios extrajudiciales de solución de conflictos de trabajo en la función pública*. Madrid: Ministerio de Administraciones Públicas, 1991.
- DEL SAZ, S. *Contrato laboral y función pública*. Madrid: Marcial Pons, 1995.
- DELGADO PIQUERAS, F. *La terminación convencional del procedimiento administrativo*. Iruña: Aranzadi, 1995.
- DESDENTADO BONETE, A.; DESDENTADO DAROCA, E. "El sistema normativo de la relación de servicios del personal estatutario de las instituciones sanitarias de la Seguridad Social". In: *Aranzadi Social*, 16. zenb., 2000.
- EMBID IRUJO, A. "La actividad de gobierno de las entidades locales y su control jurisdiccional. Nuevas reflexiones sobre el control de la actividad de gobierno de los poderes públicos". In: *Revista de Estudios de la Administración Local*, 258. zenb., 1993.
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. "Comentario a la Ley de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas". In: *Relaciones Laborales*, 15. zenb., 1987.
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J.; RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. *La negociación colectiva de los funcionarios públicos*. Barcelona: Cedecs, 1996.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. "La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional". In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 39. zenb., 1993.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. *El gobierno en acción*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995.
- GARRIDO CUENCA, N. *El acto de gobierno*. Barcelona: Cedecs, 1998.
- GALLEGU ANABITARTE, A.; MENÉNDEZ REXACH, A. In: Alzaga Villaamil, O. (zuz.). *Comentarios a la Constitución Española de 1978*. Madrid: Edersa, 1998.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R. *Curso de Derecho Administrativo*, I. lib., 11. arg. Madrid: Civitas, 2002.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, M. "Representatividad sindical y negociación colectiva en el sector público". In: *Actualidad Laboral*, 42. zenb., 1988.
- GÓMEZ CABALLERO, P. *Los Derechos Colectivos de los Funcionarios*. Madrid: Consejo Económico y Social, 1994.
- GONZÁLEZ ORTEGA, S. "Los medios de solución de los conflictos en la función pública". In: Zenbait egile. *Seminario sobre relaciones colectivas en la Función Pública*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 1989.
- LÓPEZ GANDÍA, J. "La negociación colectiva de los funcionarios públicos". In: *Revista de Treball*, 8. zenb., 1988.
- LÓPEZ GUERRA, L. In: Zenbait egile. *Derecho Constitucional*, II. lib., 5. arg. Valentzia: Tirant lo Blanch, 2002.
- MANZANA LAGUARDA, R. "Los funcionarios públicos y la negociación colectiva de sus condiciones de trabajo". In: *Cuadernos de Derecho Judicial*, Madrid: Consejo General del Poder Judicial, 1995.
- MANZANA LAGUARDA, R. *Derechos y deberes de los funcionarios públicos*. Valentzia: Tirant lo Blanch, 1996.
- MARÍN ALONSO, I. *La negociación colectiva conjunta del personal laboral y funcional en la Administración pública. Los Acuerdos mixtos*. Granada: Comares, 1999.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.; DE OTTO, I. *Derechos fundamentales y Constitución*. Madrid: Civitas, 1988.
- MARTÍN VALVERDE, A. "Los límites del derecho de huelga en la Administración Pública". In: *Revista Española de Derecho Constitucional*, 18. zenb., 1986.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V.A. "Relación de empleo público y libertad sindical". In: *El Proyecto*, 2. zenb., 1987.
- MARTÍNEZ ABASCAL, V.A. "Alcance y efectos de la capacidad convencional colectiva en la función pública española". In: *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 39. zenb., 1989.
- MARTÍNEZ GAYOSO, M.N. *Las comisiones de seguimiento de Pactos y Acuerdos en la función pública*. Vitoria/Gasteiz: Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundea, 2002.
- MAURI MAJOS, J. "Problemas de la representación sindical y la negociación colectiva en la función pública. Convergencias y divergencias con el empleo privado". In: *Documentación Administrativa*, 241-242 zenb., 1995.
- OJEDA AVILÉS, A. "Los derechos de representación y negociación de los funcionarios públicos según la Ley 9/1987, de 12 de mayo". In: *Relaciones Laborales*, 18. zenb., 1988.
- OJEDA AVILÉS, A. *Compendio de Derecho sindical*. Madrid: Tecnos, 1998.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. *Los derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Madrid: Tecnos, 1983.

- ORTEGA ÁLVAREZ, L. "Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público". In: *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madril: Civitas, 1980.
- PALOMAR OLMEDA, A. "Comentarios a la ley por la que se regula la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos (Ley 7/1990, de 19 de julio)". In: *Actualidad Administrativa*, 23. zenb., 1991.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. *Derecho sindical español*, 5. arg. Madril: Tecnos, 1994.
- PARADA VÁZQUEZ, J.R. *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*, II. lib., 17. arg. Madril: Marcial Pons, 2004.
- PECES-BARBA MARTÍNEZ, G. *Curso de derechos fundamentales*. Madril: Universidad Carlos III, 1999.
- PÉREZ ROYO, J. *Curso de Derecho Constitucional*, 8. arg. Madril: Marcial Pons, 2002.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. In: Zenbait egile. "Los derechos colectivos de los funcionarios públicos", Mahai-ingurua: *Temas Laborales*, 5. zenbakia, 1985.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. "La negociación colectiva de los funcionarios públicos en la Ley 9/1987". In: *Relaciones Laborales*, II. lib., 1987.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. "Ley y negociación colectiva en la función pública". In: *Relaciones Laborales*, 14. zenb., 1997.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M^a J. *El estatuto de los funcionarios públicos*. Granada: Comares, 1997.
- ROQUETA BUJ, R. *La negociación colectiva en la función pública*. Valentzia: Tirant lo Blanch, 1996.
- RUANO RODRÍGUEZ, L. *Constitución, función pública y empleo laboral*. Iruña: Aranzadi, 1998.
- SALA FRANCO, T.; ROQUETA BUJ, R. *Los Derechos sindicales de los funcionarios públicos*. Valentzia: Tirant lo Blanch, 1995.
- SALA FRANCO, T.; ROQUETA BUJ, R. "Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas". In: Zenbait egile. *Las relaciones laborales en las Administraciones públicas*, XI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, I. lib. Madril: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2001.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la función pública*, 3. arg. Madril: Tecnos, 2001.
- SANTIAGO REDONDO, K.M. "A vueltas con el modelo constitucional de negociación colectiva: titularidad y contenidos". In: *Revista Española de Derecho Administrativo*, Madril: Civitas, 1997.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo*, I. lib., 3. arg. Madril: Ceura, 2000.